



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA CIVILNIH POSLOVA
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2003. GODINU**

Sarajevo, juli 2004. godine

**SADRŽAJ**

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI I PREPORUKE	4
2.1.	Sistem internih kontrola	4
2.1.1.	Podjela bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva	4
2.1.2.	Postupci prikupljanja prihoda od taksi po poslovima državljanstva i prevoza robe i putnika	5
2.2.	Izvršenje Budžeta	5
2.3.	Nabavke	7
2.4.	Tekući izdaci	8
2.4.1.	Plate zaposlenih	8
2.4.2.	Naknade zaposlenih	8
2.5.	Popis – inventarisanje	9
2.6.	Programi posebnih namjena	10
2.7.	Informacioni sistem Ministarstva	12
3.	OSVRT NA OBAVLJENU REVIZIJU ZA 2002.	13
4.	KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM	13
5.	REZIME	14

1. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja Institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i značajnih odluka rukovodstva u **MINISTARSTVU CIVILNIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu : Ministarstvo) za finansijsku 2003. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za efikasno poslovanje koje treba biti u saglasnosti sa zakonskom regulativom. Ova odgovornost uključuje podnošenje pouzdanih izvještaja o poslovanju u godišnjem finansijskom izvještaju.
- 1.3. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje o tim finansijskim izvještajima u saglasnosti sa generalno usvojenim revizorskim standardima, te u skladu sa članom 13. Zakona o reviziji finansijskog poslovanja Institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH br. 17/99) izvijestimo o sljedećem :
 - da li su računi sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom;
 - da li godišnji računi odražavaju tačan i istinit prikaz poslovanja tokom godine i stanja na kraju godine;
 - ekonomičnosti, efikasnosti i uspješnosti kojom je organizacija koristila sredstva u obavljanju svojih funkcija;
- 1.4. Reviziju smo obavili u skladu sa generalno prihvaćenim revizorskim standardima i standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – «INTOSAI». Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i obavimo s ciljem postizanja razumne osnove za procjenu da li finansijski izvještaji predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja tokom godine. Stoga je revizija ispitivala uzorak značajnih transakcija i odluka rukovodstva.

Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Ured za reviziju izražava rezervu na Finansijske izvještaje Ministarstva za 2003. godinu u pogledu stavki koje se odnose na sljedeće:

- Podjela bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva (Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde i Ministarstvo sigurnosti) nije bila izvršena u roku u 2003. godini prema odluci Vijeća ministara. Rashodi svih novoformiranih ministarstava prikazani su u poslovnim knjigama i finansijskim izvještajima zbirno u okviru Ministarstva civilnih poslova, bez mogućnosti sagledavanja pojedinačnih rashoda svakog ministarstva (tačka 2.1.1.);
- Uočeni su nedostaci u sistemu internih kontrola prilikom prikupljanja prihoda od taksi koji pripadaju budžetu BiH (tačka 2.1.2.);
- Realizacija nabavki štampanih obrazaca za Ministarstvo komunikacija i prometa (21.718 KM) i realizacija nabavki opreme za Komisiju za usklađivanje redova vožnje (15.848 KM) nije izvršena po propisima koji regulišu javne nabavke, tj. objedinjavanjem vrijednosti nabavki i pribavljanjem tri ponude (tačka 2.3. i 2.6.);
- Revizijom su konstatovane nepravilnosti koje se odnose na popis stalnih sredstava sa 31.12.2003. (tačka 2.5.);
- Ostvareni kapitalni izdaci za programe posebnih namjena nisu realizovani prema propisanoj proceduri uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora (tačka 2.6.);
- Preporuke za otklanjanje određenih nedostataka uočene tokom prethodne revizije za 2002. godinu još uvijek nisu izvršene (tačka 3.).

2. NALAZI I PREPORUKE

2.1. Sistem internih kontrola

2.1.1. Podjela bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva

Stupanjem na snagu Zakona o Ministarstvima i drugim organima uprave BiH od 15.03.2003. godine formirana su četiri nova ministarstva koja se najvećim dijelom formiraju iz bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija. Novoformirana ministarstva su : Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo civilnih poslova.

U skladu s navedenim, Vijeće ministara je 29.04.2003. godine donio odluku o načinu preuzimanja poslova između bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija i novoformiranih ministarstava. Odlukom je definisan postupak preraspodjele državnih službenika i ostalih zaposlenih (zaposlenika), raspodjela arhive, evidencija i dokumentacije (službenih akata), materijalno- tehničkih sredstava, finansijskih i drugih obaveza, određivanje sjedišta ministarstava i uređivanje drugih pitanja od značaja za uspješan rad i kontinuirani rad ministarstava.

Na osnovu toga, Vijeće ministara je 05.06.2003. godine donio odluku o imenovanju Komisije za primopredaju između bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija i novoformiranih ministarstava. Komisija je bila obavezna da sačini zapisnik o primopredaji koji je trebao da sadrži: naziv komisije, broj, mjesto i datum sastavljanja zapisnika, oznaku propisa na osnovu kojeg se obavlja primopredaja, broj i datum akta kojim je osnovana komisija, naziv ranijeg i novoosnovanog ministarstva, opće podatke o službenim aktima po godinama, vrsti i količini sa popisom akata koji se dostavljaju u prilogu i spiskove materijalno-tehničkih sredstava, pregled finansijskih i drugih obaveza, kao i popis raspoređenih zaposlenika.

Odlukom o načinu privremenog finansiranja od 13.02.2003. godine novoosnovana ministarstva su tokom godine finansirana na privremenoj osnovi iz tekućih rezervi budžeta u iznosu od 150.000 KM mjesečno. Rebalansom budžeta za 2003. godinu donesenim 07.11.2003. godine usvojen je budžet novoosnovanih ministarstava za cjelokupnu 2003. godinu.

Odluka Vijeća ministara o primopredaji nije implementirana u 2003. godini.

Revizija se uvjerila da postupci i radnje koje su trebale preduzeti ovlaštene osobe novoformiranih ministarstava u saradnji sa komisijom koja je formirana da izvrši praktični dio diobenog bilansa bivšeg ministarstva nisu bile efikasno preduzete. Prema objašnjenjima odgovornih lica, postojali su problemi u vezi preraspodjele zaposlenih i materijalno-tehničkih sredstava, u vezi čega nije postignut pravovremeni dogovor. Kao posljedica navedenog došlo je do kašnjenja u poslovima primopredaje i diobenom bilansu, koji su trebali biti izvršeni u junu 2003. godine.

Finansijsko poslovanje novoformiranih ministarstava, kao posljedica navedenog, izvršeno je zbirno do kraja 2003. godine u okviru Ministarstva civilnih poslova, koje je i ranije obavljalo ove poslove. Time su ostvarene zbirne evidencije rashoda, bez podjele izvršenih rashoda na svako pojedino ministarstvo, što je uzrokovalo i zbirno praćenje i izvršavanje budžeta za sva četiri novoformirana ministarstva. Time Revizija nije imala mogućnost sagledavanja pojedinačnog izvršenja budžeta (osim kapitalnih izdataka kod kojih se zbog malog broja promjena znalo na koga se odnose), već su kontrolisani pojedinačno značajni računi koji su kasnije identifikovani kojem ministarstvu pripadaju.

Vezano za zbirni finansijski izvještaj za 2003. godinu, koji sadrži objedinjene podatke za sva četiri novoformirana ministarstva, sporazumom nije definisan prenos odgovornosti za potpisivanje zbirnog finansijskog izvještaja, koji je ovjeren od strane sekretara Ministarstva civilnih poslova.

Revizija preporučuje svim ministarstvima da naknadno ispituju razloge odgađanja i propuštanja obaveza diobe prema odluci Vijeća ministara i pokrenu odgovornosti, iako su ovi poslovi u međuvremenu završeni sa danom 01.01.2004. godine.

2.1.2. Postupci prikupljanja prihoda od taksi po poslovima državljanstva i prevoza robe i putnika

Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo komunikacija i transporta obavljalo je aktivnosti vezano za naplatu prihoda od taksi po osnovu poslova državljanstva i poslova izdavanja dozvola za domaći i međunarodni transport robe i putnika.

Ministarstvo civilnih poslova (Sektor za državljanstvo i putne isprave) obavljalo je aktivnosti prikupljanja taksi od fizičkih lica po osnovu davanja rješenja o prestanku državljanstva, izdavanja uvjerenja o državljanstvu, prijema u državljanstvo, upisa u matičnu knjigu rođenih, davanja mišljenja, saglasnosti i drugo u vezi državljanstva, izdavanje službenih pasoša, brodskih knjižica itd.

Ministarstvo komunikacija i transporta (Sektor za transport) obavljalo je aktivnosti prikupljanja taksi od pravnih lica po osnovu izdavanja dozvola za međunarodni prevoz robe i prevoz putnika u zemlji.

Revizijom je konstatovano da navedeni sektori u okviru Ministarstva civilnih poslova i Ministarstva komunikacija i transporta nisu vršili usaglašavanje broja obrađenih predmeta sa iznosom naplaćenih prihoda u odnosu na pojedinačne vrste taksi kao i ukupno usaglašavanje naplaćenih prihoda od taksi sa izvodom banke kod koje je otvoren račun budžeta na koji se uplaćuju prihodi od taksi.

Nedostatak ovakvih postupaka kontrole može uzrokovati određene nepravilnosti koje se tiču sveobuhvatnosti naplaćenih prihoda u odnosu na broj predmeta i njihovu verifikaciju na računima budžeta po osnovu prihoda od taksi.

Preporučujemo Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu komunikacija i transporta da u sektorima koji naplaćuju prihode od taksi osiguraju efikasan sistem naturalnog i vrijednosnog evidentiranja broja obrađenih predmeta i obračunatih prihoda od taksi. Takođe, ovakve preglede treba periodično (mjesечно ili kvartalno) usaglašavati sa izvodima računa budžeta na kojima su evidentirane uplate prihoda od taksi.

Ovim usaglašavanjem osigurao bi se efikasan i pouzdan sistem kontrole naplaćenih prihoda od taksi i njihova sveobuhvatnost u odnosu na broj obrađenih predmeta, kao i dokaz da su svi naplaćeni prihodi od taksi stvarno i uplaćeni na račun budžeta.

2.2. Izvršenje budžeta

Ministarstvo je u 2003. godini izvršavalo budžet objedinjeno za sva četiri novoformirana ministarstva (Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo civilnih poslova).

Prije nego što je usvojen rebalans budžeta institucija BiH (07.11.2003. godine) Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i transporta i Ministarstvo sigurnosti finansirani su prema Odluci o načinu privremenog finansiranja (VM broj: 11/03 od 13.02.2003. godine) putem odobrenih sredstava iz tekućih rezervi budžeta u ukupnom iznosu od 150.000 KM mjesечно.

Rebalansom budžeta odobrena su sredstva za navedena tri ministarstva, koja su uključivala cijelu 2003. godinu, dakle i korištenje tekuće rezerve. S obzirom da ni donošenjem rebalansa nije bio izvršen diobeni bilans, Vijeće ministara je na prijedlog Ministarstva finansija i trezora 15.12.2003. godine donio



odluku da se odobrena sredstva po rebalansu za novoformirana ministarstva koriste na bazi jedinstvenog plana i jedinstvenog izvršenja do 31.12.2003. godine. Kontrolu budžeta i odobravanje stvaranja obaveza trebalo je da izvršava, prema odluci, svako ministarstvo u okviru svojih budžetskih sredstava, a jedinstveni izvještaj da podnosi Ministarstvo civilnih poslova. Ovo praktično znači da se budžet novoformiranih ministarstava izvršavao u okviru Ministarstva civilnih poslova do kraja godine, što je i učinjeno.

Ministarstvo civilnih poslova izvršilo je u decembru 2003. godine promjenu strukture rashoda u ukupnom iznosu od 200.000 KM prema Odluci Vijeća ministara.

Sva četiri novoformirana ministarstva nisu tokom 2003. godine ostvarila predviđeni plan zaposlenih po sistematizaciji, što znači da se planirani poslovi i zadaci nisu mogli izvršavati u predviđenom obimu. Ovome je doprinijelo i kašnjenje u podjeli ministarstava na zasebne organizacione jedinice.

Ovako utvrđeno zbirno izvršenje budžeta za četiri novoformirana ministarstva prikazujemo u tabeli br. 1. u nastavku teksta.

PREGLED IZVRŠENJA BUDŽETA ZA 2003. godinu

Tabela br. 1.

Iznosi u KM

Red. broj	Vrsta rashoda	Rebalans 2003. Min. Civilnih poslova	Rebalans 2003. Min.komunikac. i transp.	Rebalans 2003. Min. sigurnosti	Rebalans 2003. Min. pravde	Ukupan budžet 2003. (3 do 6)	Restruk po Odluci V.M.	Tek. rez. Budžeta ¹	Ukupno odobreno za 2003. (7+8+9)	Ukupno ostvareni budžet 2003.	Index 11/10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I.	Tekući izdaci	2.348.454	1.124.560	950.150	913.560	5.336.724	0	0	5.336.724	5.068.521	95
1.	Plate zaposlenih	1.275.664	711.060	554.900	530.760	3.072.384	-120.000	0	2.952.384	2.933.501	99
2.	Naknade troš.zapos.	332.451	223.900	191.500	177.900	925.751	-50.000	0	875.751	764.271	87
3.	Putni troškovi	174.000	50.300	42.900	53.000	320.200	+120.000	0	440.200	403.814	92
4.	Izdaci za energiju	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.	Izdaci za kom.usluge	153.852	47.600	67.550	49.800	318.802	0	0	318.802	305.827	96
6.	Nabavka materijala	86.345	37.700	31.400	39.000	194.445	-30.000	0	164.445	136.711	83
7.	Izdaci za usl.prev.	55.442	16.000	12.400	16.800	100.642	+20.000	0	120.642	94.088	78
8.	Unajmlj.imov. i opr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9.	Izdaci za tek.održ.	67.700	13.000	11.700	14.000	106.400	+20.000	0	126.400	112.950	89
10.	Izdaci za osiguranje	21.000	2.000	2.600	3.300	28.900	+10.000	0	38.900	18.501	48
11.	Ugovorene usluge	182.000	23.000	35.200	29.000	269.200	+30.000	0	299.200	298.858	99
II.	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III.	Kapitalni izdaci	15.000	87.440	125.000	87.440	314.880	0	0	314.880	311.004	99
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	15.000	87.440	125.000	87.440	314.880	0	0	314.880	311.004	99
3.	Nab.ost.staln.sred.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV.	Programi posebne namjene	1.381.137	39.000	35.850	300.000	1.755.987	0	0	1.755.987	1.745.560	99
1.	Državne komisije	631.137	-	-	-	631.137	0	0	631.137	565.708	90
2.	Održavanje sistema izdavanja pasoša	700.000	-	-	-	700.000	0	0	700.000	695.774	99
3.	«SECI» centar	0	0	0	0	0	0	0	0	103.514	0
4.	Vijeće evrope-Seminar soc.prava	0	0	0	0	0	0	0	0	11.659	0
5.	Komisija za HIV	50.000	-	-	-	50.000	0	0	50.000	0	0
6.	Kom.za usk.red. vož.	-	39.000	-	-	39.000	0	0	39.000	71.374	183
7.	Antiterorist. tim	-	-	35.850	-	35.850	0	0	35.850	33.366	93
8.	Finansiranje sudske policije	-	-	-	300.000	300.000	0	0	300.000	264.165	87
V.	UKUPNO (I – IV)	3.744.591	1.251.000	1.111.000	1.301.000	7.407.591	0	0	7.407.591	7.125.085	96
Pregled zaposlenih											
	Stvarni br. zaposl.	44	38	37	37	156					
	Plan. br. zaposl.	95	89	60	90	334					

¹ Tekuće rezerve budžeta realizovane su za privremeno finansiranje novoformiranih ministarstava prije usvajanja rebalansa. Kasnije, usvojeni rebalans sadrži ukupne potrebe za funkcionisanje novih ministarstava, uključujući već korištene tekuće rezerve.

Zbirno, sva četiri novoformirana ministarstva nisu prekoračila pojedine stavke budžeta niti ukupan budžet za 2003. godinu. Međutim, planirana dinamika zapošljavanja kod novoformiranih ministarstava nije u 2003. godini ostvarena. Novoformirana ministarstva su praktično u 2003. godini funkcionisala tako što su poslove i dalje obavljali postojeći zaposleni u svom domenu, a novoprimljeni zaposleni primljeni su u kabinete ministara. Rebalansi budžeta su u tom smislu i korigovani od strane Ministarstva finansija i trezora u odnosu na predviđene izdatke za postojeći broj zaposlenih do kraja godine, s obzirom da se predviđeni plan zaposlenih nije mogao ostvariti do kraja 2003. godine.

Preporučujemo da ministarstva u narednom periodu racionalno implementiraju predviđeni broj zaposlenih uzimajući u obzir realne potrebe kako bi se efikasno izvršili postavljeni ciljevi i zadaci.

2.3. Nabavke

Nabavke štampanih obrazaca

Ministarstvo je u decembru 2003. godine, na osnovu tri odvojena računa³ od AD «Glas srpski» Banja Luka, ukupne vrijednosti 21.718 KM, izvršilo nabavku raznih vrsta štampanih obrazaca za potrebe Ministarstva komunikacija i prometa bez odobrenja Ministarstva finansija i trezora. Nabavka je izvršena direktnim ugovaranjem sa jednim dobavljačem i bez objedinjavanja ukupnih potreba. Nabavka ovih obrazaca nije obavljena u skladu sa članom 7. i 13. Odluke o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH («Službeni glasnik BiH» broj, 13/03), koja u ovom slučaju predviđa izbor najpovoljnijeg dobavljača u odnosu na tri prikupljene ponude uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija i trezora i nabavke koje se ne mogu dijeliti s namjerom da se izbjegnu procedure nabavki.

U našem ranijem Izvještaju o reviziji za 2002. godinu skrenuta je pažnja Ministarstvu na uočene propuste prilikom nabavke štampanih obrazaca. Ministarstvo se mora pridržavati propisanih procedura nabavki donesenih od strane Vijeća ministara za sve institucije BiH.

Izdaci za obrasce i papir i ostale usluge

Ministarstvo je na osnovu dva računa⁴ ispostavljena od strane «CO Farmus commerce» d.o.o. Sarajevo, ukupne vrijednosti 4.406 KM, izvršilo nabavku reprezentativnog materijala bez odobrenja Ministarstva finansija i trezora (kožni rokovnici, poslovne torbe, čestitke, telefonski adresari, upaljači i drugo), što je trebalo evidentirati na račun reprezentacije.

Izdatke za ove namjene Ministarstvo mora regulisati pravilima kojima bi se definisali jedinstveni kriteriji i prava raspolaganja sredstvima za ove namjene.

³ Rn. br. 502243/03 od 26.12.2003. godine na iznos 4.644 KM, Rn. br. 502242/03 od 26.12.2003. godine na iznos 10.383 KM i Rn. br. 502244/03 od 26.12.2003. godine na iznos 6.691 KM.

⁴ Račun br. 01935 od 31.12.2003. godine na iznos od 2.120 KM i Račun br. 01934 od 31.12.2003. godine na iznos od 2.286 KM

Izdaci za reprezentaciju

Po računu br. 169/03 koji je ispostavljen od firme «Margo» Pale nabavljena je umjetnička slika (ulje na platnu) vrijednosti 1.680 KM bez odobrenja Ministarstva finansija i trezora. Navedeni račun evidentiran je na troškove - usluge reprezentacije umjesto na stalna sredstva – umjetničke slike. Ovim su precijenjeni troškovi Ministarstva za 1.680 KM, a potcijenjena stalna sredstva za isti iznos.

Preporučujemo da Ministarstvo izvrši ispravke knjiženja u ovom slučaju i nabavke evidentira u okviru stalnih sredstava koja se na kraju godine popisuju.

2.4. Tekući izdaci**2.4.1. Plate zaposlenih**

Obračun i isplata plata za sva četiri novoformirana ministarstva vršena je u Ministarstvu civilnih poslova, a zbirnu rekapitulaciju potpisivao je ministar civilnih poslova. U ovom slučaju nije postignut prenos ovlaštenja za ovjeravanje zbirne rekapitulacije koja sadrži podatke o platama za sva četiri novoformirana ministarstva. Ovo je posljedica neizvršene preraspodjele zaposlenih u 2003. godini.

Revizija nije uočila značajnija odstupanja prilikom obračuna i isplate plata, osim u sljedećim slučajevima :

- S obzirom na nedostatak zaposlenih kod novoformiranih ministarstava i povećanog obima određenih poslova, pojedinim zaposlenima isplaćivana su povećanja osnovnih plata u procentima od 20% do 50%, u zavisnosti od obima posla. U slučajevima ovakvih isplata kod Ministarstva sigurnosti isplate stimulacije vršene su prema odlukama koje su donesene naknadno;
- Prilikom obračuna plata za savjetnike ministara i pomoćnika ministara (koeficijent 4,8) uočili smo neslaganje odredbi Zakona o državnoj službi i Odluke Vijeća ministara o obračunu plata i drugih naknada. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH u članu 43. navodi: « Plata savjetnika veže se za platu pomoćnika ministra iz V platnog razreda». U Odluci VM o načinu obračuna plata i drugih naknada V platni razred odnosi se na šefa kabineta sa koeficijentom (4,60), a pomoćnik ministra je svrstan u IV platni razred sa koeficijentom (4,8).

Mišljenja smo da isplaćene stimulacije zaposlenima treba odobravati odmah na osnovu dokaza o povećanom obimu poslova, a ne naknadno. Skrećemo pažnju Ministarstvu da se povećani obim aktivnosti treba riješiti realizacijom planiranog broja zaposlenih i što skorijom izgradnjom svake od navedenih institucija koje su poslovale unutar Ministarstva.

Preporučujemo da se za visinu plate savjetnika Ministarstvo obrati Pravnoj službi Vijeća ministara radi tumačenja.

2.4.2. Naknade zaposlenih**Naknade za prevoz na posao i sa posla**

Isplata naknada za prevoz zaposlenih nije vršena na osnovu pojedinačnih odobrenih odluka ili rješenja kojima se dokazuje vjerodostojnost isplata za ove namjene. Kod naknada za gradski prevoz obračun je vršen u odnosu na prisustvovanje na poslu umjesto u visini cijene mjesečne karte, kako je regulisano pravilima Vijeća ministara. Na taj način dolazilo je u slučaju odsustvovanja sa posla zaposlenog do manjeg iznosa isplate u odnosu na stvarnu isplatu prema visini cijene mjesečne karte.

Smatramo da ove vrste naknada treba regulisati pojedinačnim odlukama ili rješenjima kojima ovlašteno lice odobrava isplatu određenog iznosa naknade na osnovu dokazanih prava na ove isplate. Ovo pitanje je važno regulisati u specifičnim slučajevima, npr. u međugradskom prevozu zaposlenih za koji su vezani veći izdaci.

Naknade troškova smještaja

Prilikom isplata ovih naknada uočili smo u pojedinim slučajevima kod zaposlenih u Ministarstvu sigurnosti i Ministarstvu komunikacija i transporta da ugovori o zakupu stana nisu ovjereni kod Poreske uprave, tako da je vjerovatno izbjegnuta obaveza plaćanja poreza od strane zakupodavca. Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala ovaj problem i smatramo da Ministarstva ne bi trebala vršiti isplate po ovom osnovu ako ugovori o zakupu stana nisu ovjereni.

Preporučujemo da se ugovori o zakupu stana ovjere od strane Poreske uprave radi vjerodostojnosti evidentiranja i plaćanja obaveza po ovom osnovu.

Naknade za odvojeni život

Revizijom je utvrđeno da isplate ovih naknada nisu dokumentovane odgovarajućim potvrdama (npr. potvrde o prebivalištu zaposlenih i članova uže porodice zaposlenih) na koji način se dokazuje vjerodostojnost isplata za ove namjene. Naknade su isplaćivane tokom cijele godine, tj. i za vrijeme korištenja godišnjeg odmora.

Mišljenja smo da su za isplate ovih naknada potrebne potvrde o prebivalištu zaposlenih i članova uže porodice kao dokazi da su ove naknade isplaćene osobama koje stvarno imaju pravo na ovu vrstu naknada.

Naknade za privremene i povremene poslove

Prilikom isplata ovih naknada Revizija nije mogla utvrditi da postoje pisani kriteriji u pogledu visine naknada i vrste poslova za ove namjene.

Preporučujemo da ministarstva utvrde pisane kriterije kojima će se detaljnije opisati poslovi koji se mogu tretirati kao privremeni i povremeni poslovi kao i iznos naknada za navedene poslove.

2.5. Popis – inventarisanje

Odlukom Ministarstva civilnih poslova br 01/1-782 /03 od 09.12.2003. godine formirane su komisije za popis sredstava i obaveza. Ovom odlukom formirane su sljedeće komisije: Komisija za popis stalnih sredstava Ministarstva civilnih poslova i državnih komisija, Komisija za popis stalnih sredstava sistema za izdavanje putnih isprava, Komisija za popis stalnih sredstava Direkcije za implementaciju projekta «CIPS» i Komisija za popis novčanih sredstava, dugovanja i potraživanja.

Revizijom su konstatovane sljedeće nepravilnosti koje se odnose na popis 31.12.2003. godine:

- Utvrđeno je da Ministarstvo civilnih poslova nema knjigu osnovnih sredstava, te da ne vode vrijednosti stalnih sredstava analitički za svako pojedino stalno sredstvo. Kao izvor raspoloživih stalnih sredstava služe im popisne liste iz 2002. godine. Knjigovostveno stanje stalnih sredstava u popisnim listama za 2003. godinu (vrijednosno i količinski) preuzeto je sa popisnih listi iz 2002. godine, umjesto da se uzima iz knjige stalnih sredstava;
- Komisija za popis nije evidentirala u popisnim listama stalna sredstva koja je predložila za otpis. Revizija u ovom slučaju nije mogla da utvrdi da li se radi o rashodovanju sredstava ili o manjku. Utvrđeno je da su u Glavnoj knjizi isknjižena stalna sredstva sa konta 011313 – oprema za prenos podataka i glasa u iznosu od 1.800 KM, što navodi na zaključak da su otpisana četiri faks aparata, što je i prijedlog komisije, a za otpis jednog faks aparata ne postoji odluka o otpisu;
- Revizija je konstatovala da na stalnim sredstvima ne postoje inventarni brojevi, što otežava utvrđivanje stvarnog postojanja stalnog sredstva;
- Komisija koja je bila zadužena za popis novčanih sredstava, dugovanja i potraživanja izvršila je popis sredstava u blagajnama, a popis obaveza i potraživanja nije izvršen;

- Revizijom smo ustanovili da se ne vrši interno zaduživanje za lica koja koriste mobilne telefone u vlasništvu Ministarstva civilnih poslova;
- Obračun amortizacije evidentiran je samo na dva analitička konta, a nabavna vrijednost stalnih sredstava evidentira se na više konta. Na taj način ne može se utvrditi sadašnja vrijednost pojedinih grupa stalnih sredstava;

Nepravilnosti prilikom popisa mogu imati uticaja na zaštitu imovine svih novoformiranih ministarstava. Preporučujemo da se u ministarstvima preduzmu odgovarajuće aktivnosti kojima bi se osigurala pravilnost popisa (stvarni fizički popis, popis obaveza i potraživanja, i drugo).

Takođe, preporučujemo da Ministarstvo formira knjigu osnovnih sredstava u kojoj će se evidentirati pojedinačno sva stalna sredstva. Takođe, sva stalna sredstva moraju imati inventurne brojeve koji dokazuju vlasništvo sredstava, a sredstva data na korištenje zaposlenima moraju biti interno zadužena (revers). Računovodstvo mora omogućiti evidentiranje pojedinačnih nabavnih vrijednosti stalnih sredstava i pripadajućih pojedinačnih ispravki vrijednosti, tako da se može vidjeti sadašnja vrijednost svakog stalnog sredstva ili grupe sredstava.

2.6. Programi posebne namjene

Programi posebnih namjena planirani su u budžetu u okviru novoformiranih ministarstava kako je prikazano u tabeli:

Vrsta programa	Budžet Za 2003.	Izvršenje U 2003.	Proc. izvrš.	Realizacija u okviru ministarstva
1. Državne komisije	631.137	565.708	90	Min. civilnih posl.
- Komisija za državljanstva	120.000	83.931	70	Min. civilnih posl.
- Komisija za granice	251.137	247.609	98	Min. civilnih posl.
- Komisija za deminiranje	170.000	164.979	97	Min. civilnih posl.
- Komisija za zašt.podataka	90.000	69.189	77	Min. civilnih posl.
2. Održ. sistema pasoša	700.000	695.774	99	Min. civilnih posl.
3. «SECI» centar*	0	103.514	0	Min. civilnih posl.
4. Vijeće Evr.-Soc.prava*	0	11.659	0	Min. civilnih posl.
5. Komisija za HIV	50.000	0	0	Min. civilnih posl.
6. Kom. za usk.red.vožnje	39.000	71.374	183**	Min. kom. i transp.
7. Antiteroristički tim	35.850	33.366	93	Min. sigurnosti
8. Finans. sudske pol.	300.000	264.165	88	Min. pravde
Ukupno (1-6)	1.755.987	1.745.560	99	

* Sredstva realizovana preko Min.civilnih poslova uz prethodno refundiranje sredstava od entiteta

** Komisija je prekoračila planirana sredstva s obzirom da je u 2003. godini koristila neiskorištena sredstva iz 2002. godine.

Revizija je pregledala dokumentaciju vezano za Programe posebnih namjena metodom uzorka značajnijih stavki. Niže navodimo samo uočene nepravilnosti koje smo identifikovali našim postupcima revizije :

Komisija za granice

- Popisna komisija izvršila je popis stalnih sredstava. Popisna lista ne sadrži inventurne brojeve;
- Od ukupno 13 stavki popisanih stalnih sredstava na šest stavki nije tačno obračunata amortizacija;
- U odluci o povećanju naknada članovima komisije u rasponu od 30% do 35% nisu navedeni razlozi koji su doveli do navedenog povećanja;

Ministarstvo, odnosno njegove ovlaštene službe trebaju osigurati otklanjanje navedenih nepravilnosti.

Održavanje sistema izdavanja pasoša

- U popisnim listama nisu upisane nabavne vrijednosti i ispravke vrijednosti sredstava, te knjigovodstveno stanje sredstava. Obračun amortizacije nije vršen. U svom izvještaju Komisija je iznijela obrazloženje da za mnoga pronađena stalna sredstva koja se nalaze kod MUP-ova nisu imali originalnu izvornu dokumentaciju, te da su neka od sredstava uknjižena u vlasništvo ustanova u kojima je smješten odjel za izdavanje pasoša.

Ministarstvo, odnosno njegove ovlaštene službe trebaju osigurati otklanjanje navedenih nepravilnosti.

S obzirom da su ova sredstva evidentirana u programu posebnih namjena, a namijenjena su projektu «CIPS», Ministarstvo treba u saradnji sa Direkcijom za implemetaciju projekta osigurati jedinstveno i pravilno evidentiranje ovih sredstava u okviru projekta «CIPS».

Komisija za usklađivanje redova vožnje

- Ugovori o radu za naknade članovima komisije zaključivani su naknadno. Naprimjer, ugovori su zaključivani 26.08.2003. godine za poslove koji su već obavljani u periodu od 01.11.2002. do 31.12.2002. godine, a drugi ugovori su zaključivani 31.12.2003. godine za poslove koji su već obavljani u periodu od 01.01.2003. do 31.12.2003.
- Za isti obavljani posao i u istom periodu (od 01.11.2002. do 31.12.2002. godine) članovi Komisije iz institucija BiH dobili su po 1.000 KM naknade, a članovi Komisije angažovani van institucija BiH po 4.900 KM, 3.500 KM, 2.800 KM, te stručni saradnici iz institucija BiH po 800 KM, a stručni saradnik van institucija BiH 2.800 KM. Objašnjenje za ovako neujednačene kriterije nismo dobili. Kriteriji su kasnije izmijenjeni za poslove izvršene u 2003. godini.

Predlažemo da Ministarstvo zaključuje ugovore o obavljanju ovih poslova unaprijed, te da ispita slučajeve neujednačenih kriterija za isplate naknada iz 2002. godine.

- Ostali dio budžeta Komisija je realizovala za nabavke kapitalnih izdataka koje su izvršene od više dobavljača u ukupnom iznosu od **15.848 KM**, a izdaci su se odnosili na računarsku opremu, kase, metalne ormare i drugo. Nabavke su realizovane neposrednom pogodbom sa jednim dobavljačem i bez objedinjavanja ukupnih potreba za kapitalne izdatke. Transferi za ove namjene nisu realizovani uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora, kako je regulisano članom 16. Zakona o izvršenju budžeta institucija BiH. U ovom slučaju nije poštovana niti Odluka Vijeća ministara o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH, kojom je u članu 7. i 13. definisao da se nabavke do 50.000 KM mogu realizovati nadmetanjem po pozivu za odabir najpovoljnije od tri prikupljene ponude, te da se vrijednosti nabavki utvrđenih budžetom ne mogu dijeliti.

Ministarstvo mora osigurati primjenu propisanih procedura nabavki i za sredstva namijenjena programima posebnih namjena.

Preporučujemo da se programi posebnih namjena, a time i izdaci za kapitalne izdatke iz ovih programa, ubuduće planiraju analitički prema namjenama, a ne zbirno u jednom iznosu, kako je to bio slučaj do sada.

Antiteroristički tim

- Budžet za ove namjene iskorišten je za realizaciju kapitalnih izdataka (nabavku vozila) u iznosu od 33.366 KM, a procedura nabavke je izvršena u skladu sa Odlukom o postupku nabavke roba, usluga i ustupanja radova za potrebe institucija BiH (realizacija nabavki izvršena preko Službe zajedničkih poslova institucija BiH). Transferi iz budžeta za ove programe posebnih namjena nisu analitički planirani u budžetu i nisu realizovani uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora, kako je regulisano članom 16. Zakona o izvršenju budžeta institucija BiH.

Preporučujemo da se programi posebnih namjena, a time i izdaci za kapitalne izdatke iz ovih programa, ubuduće planiraju analitički prema namjenama, a ne zbirno u jednom iznosu, kako je to bio slučaj do sada.

Finansiranje sudske policije

- Budžet za ove namjene iskorišten je za realizaciju kapitalnih izdataka (nabavku vozila i namještaja) u iznosu od 260.938 KM, a procedura nabavke je izvršena u skladu sa Odlukom o postupku nabavke roba, usluga i ustupanja radova za potrebe institucija BiH (realizacija nabavki izvršena preko Službe zajedničkih poslova institucija BiH). Transferi iz budžeta za ove programe posebnih namjena nisu analitički planirani u budžetu i nisu realizovani uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora, kako je regulisano članom 16. Zakona o izvršenju budžeta institucija BiH.

Preporučujemo da se programi posebnih namjena, a time i izdaci za kapitalne izdatke iz ovih programa, ubuduće planiraju analitički prema namjenama, a ne zbirno u jednom iznosu, kako je to bio slučaj do sada.

2.7. Informacioni sistem Ministarstva

U Ministarstvu postoji nekoliko informacionih podsistema koji nisu međusobno uvezani između sektora u jednu cjelinu. Takođe, uočeno je da postojeći informacioni kapaciteti nisu na najbolji način iskorišteni što može dovesti do neefikasnog korištenja postojećih resursa. Informacioni podsistemi čine zasebne cjeline bez ikakvog dodira i dijeljenja resursa sa drugim podsistemima i ministarstvom kao cjelinom.

Revizija je i u izvještaju za 2002. godinu uočila korištenje nelicenciranih softverskih paketa koji služe za kancelarijsko poslovanje u Ministarstvu. Ministarstvo koristi pojedinačne kompjutere koji rade na operativnom sistemu «Windows 98» koristeći nelicencirane «MS Office» softverske pakete, te stoga ponovo skrećemo pažnju Ministarstvu da se korištenjem nelicenciranog softvera izlaže riziku pravnih posljedica kršenja autorskih prava i riziku nepredviđenih troškova održavanja ovakvih paketa, što bi trebalo uzeti u obzir prilikom kreiranja razvojnih planova.

Administrativna i organizaciona kontrola

Ministarstvo nije uspostavilo organizovan informacioni sistem koji bi povezao sve sektore i time umnogome olakšao međusobnu komunikaciju i bolju organizacionu kontrolu. Revizija je utvrdila da odluka o razvojnom planu i drugim fazama informatizacije nije donesena na nivou cjelokupnog Ministarstva, mada je u svojim ranijim nalazima zahtijevala donošenje istih. Ovo može dovesti do nesklada potreba i resursa i do međusobne nepodudarnosti različitih informacionih podsistema unutar Ministarstva.

Nedovoljna organizacijska kontrola s obzirom na broj informacija i dokumenata koji se svakodnevno obrađuju može dovesti do neefikasnosti u radu Ministarstva.

Ministarstvo bi trebalo imati jasna zaduženja za upravljanje i razvoj informacionog sistema, kao i integralne planove razvoja informacionog sistema, te pisane procedure za korištenje ovih sistema i kontrolu podataka kao preduvjet za uspostavljanje administrativne i organizacione kontrole.

Zaštita podataka i rezervne kopije

Utvrđeno je da u Ministarstvu ne postoje interne pisane procedure o zaštiti i čuvanju podataka kao i pravila o pravljenju rezervnih kopija, te da se rezervne kopije ne prave redovno i na organizovan način. Pored toga, nije izvršena klasifikacija podataka koja bi bila osnov za donošenje politika o pravima pristupa pojedinim podacima.

Ministarstvo nije propisalo procedure sa tehničkim detaljima o pravljenju rezervnih kopija na bazama podataka u mjestu izdavanja, što može dovesti do nestručnog rukovanja i oštećenja baze.

Preporučujemo da Ministarstvo donese interna pravila o čuvanju i zaštiti podataka, kao i pravljenju rezervnih kopija, te da utvrdi kontrolne postupke kako bi se rezervne kopije o svim bitnim podacima redovno pravile.

3. OSVRT NA OBAVLJENU REVIZIJU ZA 2002. godinu

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2002. godinu o čemu je sačinjen Izvještaj o reviziji.

Osvrtom na preporuke prethodne revizije, utvrđeno je da Ministarstvo nije preduzelo sve aktivnosti na otklanjanju nedostataka konstatovanih revizijom, i to:

- Ministarstvo nije ni u 2003. godini u svim slučajevima postupalo saglasno zakonskim propisima koji regulišu problematiku javnih nabavki;
- stalna sredstva koja se nalaze kod MUP-ova, a koja se odnose na opremu za izdavanje pasoša, nisu u cjelosti evidentirana popisom niti su usaglašena sa knjigovodstvenim evidencijama u poslovnim knjigama Ministarstva;
- postoji i dalje rizik za realizaciju potencijalnih obaveza iz ranijeg perioda koje mogu nastati kao posljedica sudskih sporova za neplaćene obaveze prema dobavljačima i po osnovu radnog odnosa;

4. KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM

Ministarstvu je dana 16.04.2004. godine uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2003. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaz revizije. Ministarstvo nije u ostavljenom roku od 10 dana dostavilo pismene primjedbe na naš izvještaj o reviziji.

5. REZIME

Tokom obavljanja svog mandata revizija je uočila nedostatke u oblasti sistema internih kontrola u dijelu koji se odnosio na podjelu bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva (Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde i Ministarstvo sigurnosti). Podjela ovih ministarstava nije bila izvršena u 2003. godini prema odluci Vijeća ministara od 29.04.2003. godine, niti su bile preduzete aktivnosti kako bi se ovi poslovi diobe obavili kvalitetno i na vrijeme. Rashodi svih novoformiranih ministarstava prikazani su u poslovnim knjigama i finansijskim izvještajima zbirno u okviru Ministarstva civilnih poslova, bez mogućnosti sagledavanja pojedinačnih rashoda.

Revizijom prihoda od taksi koji pripadaju budžetu BiH, a koji se odnose na poslove državljanstva, izdavanja putnih isprava i dozvola za transport, uočeni su nedostaci u sistemu internih kontrola prilikom prikupljanja prihoda od taksi koji se ne usaglašavaju naturalno, prema broju obrađenih predmeta, niti vrijednosno, prema naplaćenim prihodima po vrstama.

Realizacija nabavki štampanih obrazaca u iznosu 21.718 KM i stalnih sredstava kod Komisije za usklađivanje redova vožnje u iznosu 15.848 KM nije bila izvršena po propisima koji regulišu javne nabavke, tj. objedinjavanjem vrijednosti nabavki i pribavljanjem tri ponude uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora.

Revizijom su takođe konstatovane nepravilnosti koje se odnose na popis stalnih sredstava izvršen sa 31.12.2003. godine. Tom prilikom konstatovano je da Ministarstvo civilnih poslova nema Knjigu stalnih sredstava, te da ne vodi vrijednosti stalnih sredstava analitički za svako pojedino stalno sredstvo, da u popisnim listama nema stalnih sredstava koja su otpisana, a koja je kasnije predložila za otpis, da na stalnim sredstvima ne postoje inventarni brojevi, da nije izvršen popis obaveza i potraživanja i da se ne vrši interno zaduživanje lica koji koriste mobilne telefone. Obračun amortizacije evidentiran je samo na dva analitička konta, a nabavna vrijednost stalnih sredstava evidentira se na više konta. Popis sredstava koja se nalaze kod MUP-ova, a odnosi se na sredstva za izdavanje pasoša, nije još uvijek u cjelosti izvršen.

Kontrolom ostvarenih kapitalnih izdataka za programe posebnih namjena konstatovano je da nabavke stalnih sredstava nisu realizovani prema propisanoj proceduri koja predviđa prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora. Takođe, analitički plan izdataka namijenjen za realizaciju ovih programa nije postojao.

..

**vršilac dužnosti generalnog
revizora**

Samir Mušović

zamjenik generalnog revizora

Dragan Kulina